3. Freizügigkeit — Arbeitnehmer — Gemeinschaftsregelung — Sachverhalte ohne Berührungspunkt mit dem Gemeinschaftsrecht — Unanwendbarkeit — Arbeitnehmer, der niemals das Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat — Verweigerung der einheimischen Arbeitnehmern gewährten Vergünstigungen gegenüber einem Angehörigen seiner Familie — Zulässigkeit (Verordnung Nr. 1612/68 des Rates)

1. Die Verordnung Nr. 1408/71 nimmt eine von einem nationalen Solidaritätsfonds gezahlte Ergänzungszulage, die den Empfängern von Alters-, Hinterbliebenen- oder Invaliditätsrenten gewährt wird, um ihnen ein Existenzminimum zu sichern, nicht von ihrem sachlichen Geltungsbereich aus, soweit die Betroffenen einen gesetzlich geschützten Anspruch auf eine solche Zulage haben.

2. Den Familienangehörigen eines Arbeitnehmers stehen im Rahmen der Verordnung Nr. 1408/71 nur abgeleitete Rechte zu, also solche, die sie als Familienangehörige eines Arbeitnehmers erworben haben. Ein Familienangehöriger eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, kann sich daher nicht auf die Verordnung Nr. 1408/71 berufen, um eine Ergänzungszulage zu beanspruchen, die an eine Rente geknüpft ist, die er in diesem Mitgliedstaat in anderer Eigenschaft als der eines Familienangehörigen eines Arbeitnehmers bezieht.

3. Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gelten nicht für Sachverhalte, die keinerlei Berührungspunkte mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt. Dies ist bei Arbeitnehmern der Fall, die niemals das Recht der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ausgeübt haben. Ein Familienangehöriger eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, kann sich daher nicht auf die Verordnung Nr. 1612/68 berufen, um die gleichen sozialen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer zu beanspruchen, wenn der Arbeitnehmer, zu dessen Familie er gehört, das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft niemals ausgeübt hat.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 147/87 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

In Frankreich wurde 1956 ein „Fonds National de Solidarité" geschaffen, um eine allgemeine Politik des Schutzes älterer oder arbeitsunfähiger Personen zu fördern, insbesondere durch Verbesserung der Pensionen, Ruhegehälter, Renten und Leistungen bei Alter oder Invalidität. Dieser Fonds gewährt den Empfängern von Leistungen bei Alter

* Verfahrenssprache: Französisch.

oder Invalidität, wenn diese nicht über ausreichende Mittel verfügen, eine als „Ergänzungszulage" bezeichnete Leistung. Zum Zeitpunkt der Entstehung des Ausgangsrechtsstreits waren die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Leistung namentlich durch die Artikel L 685 und L 707 des Code de la sécurité sociale [Sozialgesetzbuch] festgelegt. Nach diesen Vorschriften stand die Ergänzungszulage nur französischen Staatsangehörigen oder Ausländern, falls internationale Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen waren, zu. Durch Ministerialerlaß vom 23. Januar 1980 wurden Staatenlose für die Gewährung dieser Zulage den Flüchtlingen gleichgestellt; diese konnten die Leistung erhalten, wenn sie die in den Artikeln L 685 ff. vorgesehenen Voraussetzungen in bezug auf die Mittel erfüllten.

2. *Vorgeschichte des Ausgangsrechtsstreits*

Der am 24. Juli 1953 in Algerien geborene Saada Zaoui ist mit einer Französin verheiratet und wohnt in Frankreich. Er kann sich weder auf die französische Staatsangehörigkeit noch auf die Eigenschaft eines Staatenlosen, die ihm durch eine Entscheidung des Office français de protection des réfugiés et apatrides [französisches Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen] verweigert worden ist, oder auf die Eigenschaft eines Flüchtlings im Sinne des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge berufen. Herr Zaoui bezieht eine Invaliditätsrente. Außerdem erhält er eine Beihilfe für behinderte Erwachsene; diese ist ihm in seiner Eigenschaft als Ehegatte einer Person französischer Staatsangehörigkeit bewilligt worden.

Im November 1980 beantragte Herr Zaoui die Gewährung der Ergänzungszulage des Fonds National de Solidarité. Die CRAMIF lehnte die Gewährung dieser Leistung mit der Begründung ab, daß er weder französischer Staatsangehöriger noch Staatsangehöriger eines Staates, mit dem ein internationales Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen worden sei, oder Staatenloser sei. Mit seiner Klage beim Tribunal des affaires de sécurité sociale Nanterre machte Herr Zaoui geltend, die Ergänzungszulage des Fonds national de solidarité stelle eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Verordnung Nr. 1408/71 dar. Da er die Leistung für behinderte Erwachsene in seiner Eigenschaft als Angehöriger der Familie eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft erhalte, müsse ihm die Ergänzungszulage im Wege der Gleichstellung gewährt werden. Die CRAMIF machte geltend, die in Frage stehende Leistung stelle keine Leistung der sozialen Sicherheit, sondern eine Leistung der Sozialhilfe dar, die nicht unter die gemeinschaftsrechtliche Regelung falle. Außerdem könnten die Leistung für behinderte Erwachsene und die Ergänzungszulage nicht gleichgestellt werden.

3. *Vorabentscheidungsfragen*

Das Tribunal des affaires de sécurité sociale Nanterre ist der Auffassung, die Entscheidung des Rechtsstreits hänge von der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ab; mit Urteil vom 9. Oktober 1986 hat es daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Fällt die in den Artikeln L 685 (a. F.) und L 707 (a. F.) des Code de la sécurité sociale vorgesehene Zulage des Fonds national de solidarité in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 oder irgendeiner anderen Verordnung der Europäischen Gemeinschaften?

2) Kann sich Herr Zaoui, der nicht die französische Staatsangehörigkeit besitzt (und dem bis heute die Eigenschaft ei-

nes Staatenlosen nicht zuerkannt worden ist), dessen Ehefrau aber französische Staatsangehörige ist, auf die Regelung der Europäischen Gemeinschaften berufen?"

4. *Verfahren*

Das Vorlageurteil ist am 11. Mai 1987 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Frau E. Belliard und C. Chavance als Bevollmächtigte, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. Griesmar, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten schriftliche Erklärungen eingereicht.

Durch Entscheidung vom 30. September 1987 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Vierte Kammer verwiesen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

a) Zur ersten Frage trägt die *Kommission* vor, es stehe außer Zweifel, daß die in Frage stehende Leistung in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 falle. Sie verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 24. Februar 1987 in den verbundenen Rechtssachen 379 bis 381/85 sowie 93/86 (Giletti und andere, Slg. 1987, 955), wonach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen sei, daß er eine von einem nationalen Solidaritätsfonds gezahlte Ergänzungszulage nicht vom sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnung ausnehme. Was den Ausdruck „irgendeine andere Verordnung der Europäischen Gemeinschaften" betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, die einzige Verordnung, die in Frage kommen könne, sei die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2). Nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung müßten die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten seien, im Beschäftigungsstaat die gleichen sozialen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer haben.

b) Die *französische Regierung* und die *Kommission* vertreten demgegenüber in den Antworten, die sie für die zweite Frage vorschlagen, übereinstimmend die Auffassung, daß Herr Zaoui sich nicht auf die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 berufen könne; er falle nämlich nicht in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung. Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung laute wie folgt: „Diese Verordnung gilt für Arbeitnehmer, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, soweit sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen, sowie für deren Familienangehörige und Hinterbliebene." Der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung, zum Beispiel im Urteil vom 23. November 1976 in der Rechtssache 40/76 (Kermaschek, Slg. 1976, 1669) festgestellt, daß diese Bestimmung zwei deutlich unterschiedene Personengruppen behandele: zum einen die Arbeitnehmer, zum anderen deren Familienangehörige und Hinterbliebene. Während die zur ersten Gruppe gehörenden Personen Ansprüche auf Leistungen im Sinne der Verordnung aus eigenem Recht geltend machen könnten, stünden den zur zweiten Gruppe gehörenden Personen nur abgeleitete Rechte zu, die sie als Familienangehörige oder Hinterbliebene einer

zur ersten Gruppe gehörenden Person erworben hätten.

Die *französische Regierung* fragt sich dann, ob sich Herr Zaoui in seiner Eigenschaft als Familienangehöriger eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft sei, auf abgeleitete Rechte berufen könne. Die französische Regierung verweist hierbei auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sei und niemals eine Arbeitnehmertätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt habe, nicht als in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsverordnungen fallend anzusehen sei. Herr Zaoui könne sich aber nicht auf abgeleitete Rechte berufen, weil Frau Zaoui niemals eine Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt habe und daher nicht als Wanderarbeitnehmerin im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 angesehen werden könne.

Die *Kommission* macht ihrerseits geltend, die Ergänzungszulage des Fonds national de solidarité werde an ihre Empfänger aus eigenem Recht und nicht aus abgeleitetem Recht eines Familienangehörigen des Arbeitnehmers gewährt. Herr Zaoui, der kein Wanderarbeitnehmer der Gemeinschaften sei, könne sich daher zur Begründung seines Anspruchs auf die Ergänzungszulage nicht auf die Verordnung Nr. 1408/71 stützen.

Was die Anwendung der Verordnung Nr. 1612/68 angeht, trägt die Kommission noch vor, daß Herr Zaoui kein Familienangehöriger eines „Arbeitnehmer[s], der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist", im Sinne dieser Verordnung sei. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf das Urteil vom 27. Oktober 1982 in den verbundenen Rechtssachen 35 und 36/82 (Morson und Jhanjan, Slg. 1982, 3723).

c) Die *französische Regierung* schlägt vor, die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu beantworten:

„Das die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betreffende Gemeinschaftsrecht ist dahin auszulegen, daß es nicht für rein mitgliedstaatsinterne Sachverhalte gilt, wie den des Familienangehörigen eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der niemals in einem anderen Mitgliedstaat gewohnt oder gearbeitet hat."

Die *Kommission* schlägt vor, wie folgt zu antworten:

„1) Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ist dahin auszulegen, daß er eine von einem nationalen Solidaritätsfonds gezahlte, aus Steuermitteln finanzierte Ergänzungszulage, die den Empfängern von Alters-, Hinterbliebenen- oder Invaliditätsrenten gewährt wird, um ihnen ein Existenzminimum zu sichern, nicht vom sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnung ausnimmt, soweit die Betroffenen einen gesetzlich geschützten Anspruch auf diese Zulage haben.

2) Für die Zwecke der Anwendung des Artikels 2 Absatz 2 der obengenannten Verordnung können die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 dieser Verordnung, wenn sie mit dem Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wohnen, zu Lasten des zuständigen Trägers dieses Staates die Leistungen beanspruchen, die von ihnen in ihrer Eigenschaft als Familienangehörige eines Arbeitnehmers erworbenen abgeleiteten Rechten entsprechen, aber keine Leistungen, die einem eigenen Recht

entsprechen, wie die Ergänzungszulage des Fonds national de solidarité, die zusätzlich zu den den Betroffenen persönlich gewährten Alters- oder Invaliditätsrenten unabhängig von ihrer Eigenschaft als Familienangehörige eines Arbeitnehmers gezahlt wird.

3) Die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gilt nicht für Sachverhalte, die keinerlei Berührungspunkte mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt. Auf sie können sich daher die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und nicht im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, nicht berufen, wenn sie mit diesem Arbeitnehmer in dem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit er hat."

T. Koopmans
Berichterstatter